



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.392/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Amanda Paschoal, que institui a Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário, destinada à manutenção de bancos de sangue veterinários e atendimentos nos Hospitais Veterinários Públicos do Município de São Paulo.

Nos termos da proposta, fica instituída a Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário, destinada à manutenção de bancos de sangue veterinários, públicos e privados, bem como ao atendimento nos Hospitais Veterinários Públicos do Município de São Paulo, com a finalidade de assegurar estoque regular de sangue animal, promover a conscientização dos tutores, garantir a segurança sanitária dos procedimentos e fomentar a cooperação entre o Poder Público, hospitais veterinários, universidades e organizações da sociedade civil voltadas à proteção e bem-estar animal.

A propositura estabelece, ainda, diretrizes para a realização da campanha, prevê a observância das normas técnicas e sanitárias aplicáveis, autoriza a criação de cadastro municipal de doadores de sangue animal e determina a publicação periódica de informações sobre as ações realizadas, conforme previsto no texto do projeto.

Consoante a justificativa, embora a doação de sangue animal seja procedimento seguro, a adesão ainda é reduzida, o que pode comprometer o atendimento de urgências e emergências veterinárias, especialmente nos hospitais veterinários públicos do Município, razão pela qual se propõe a instituição de campanha permanente de conscientização, com o objetivo de garantir estoques regulares, fortalecer a rede pública de atendimento e promover a proteção e o bem-estar animal.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

Inicialmente, cumpre salientar que a proteção dos animais constitui valor reconhecido pelo ordenamento jurídico constitucional, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante a proteção da fauna, vedadas as práticas que submetam os animais à crueldade, nos termos do art. 225, caput, e § 1º, VII, da Constituição Federal.

A Constituição Federal também estabelece ser competência comum dos entes federativos proteger o meio ambiente e preservar a fauna (art. 23, VI e VII), bem como competência concorrente legislar sobre proteção do meio ambiente (art. 24, VI), cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

No âmbito municipal, a Lei Orgânica determina que o Município deve zelar pela preservação, conservação, defesa e proteção da fauna, inclusive mediante a realização de ações permanentes voltadas ao bem-estar animal, nos termos de seus arts. 180 e 188.

No tocante à iniciativa legislativa, nos termos do art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a iniciativa das leis cabe a qualquer membro da Câmara, excetuadas as matérias reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo, devendo tal reserva ser interpretada restritivamente, conforme entendimento consolidado da doutrina e da jurisprudência.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vêm adotando orientação no sentido de admitir a iniciativa parlamentar para a instituição de programas, campanhas ou políticas públicas de caráter geral, desde que a norma se limite a estabelecer diretrizes ou objetivos, sem interferir diretamente na organização administrativa, sem criar cargos, funções ou órgãos, nem impor atribuições específicas ao Poder Executivo.

Nesse sentido, a jurisprudência tem admitido leis de iniciativa parlamentar que instituem campanhas ou programas públicos de caráter geral, quando veiculam normas gerais e abstratas, cuja implementação fica sujeita à conveniência e oportunidade da Administração, não configurando violação ao princípio da separação de poderes:

“Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – LEI Nº 14.730, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2024 – EXIBIÇÃO DE CAMPANHAS EDUCATIVAS SOBRE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NAS ABERTURAS DE SHOWS E EVENTOS CULTURAIS – AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA DIRETA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA OU NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – TEMA Nº 917 DO STF – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que estabelece diretrizes de transparência e acesso a informações públicas, ainda que sua execução possa implicar despesas para a Administração, desde que não trate da estrutura administrativa, das atribuições dos órgãos públicos ou do regime jurídico de servidores. Tema nº 917 do STF. 2. Lei municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de vídeos educativos para fins de conscientização, prevenção e combate à violência contra a mulher, na abertura de shows artísticos e eventos culturais com aglomeração de público superior a 100 pessoas naquele Município. Norma dotada de abstração e generalidade, que não configura ingerência indevida na esfera de gestão administrativa do Poder Executivo. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.”
(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2083266-74.2025.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 04/03/2026)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.903, de 16 de maio de 2025, DO MUNICÍPIO DE socorro, A QUAL "Institui a Política Municipal de Conscientização e Atenção Integral à Saúde das Mulheres no Climatério e na Menopausa, e dá outras providências". 1. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. 2. MATÉRIA tratada na lei QUE NÃO É DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO AFASTADA. INTELIGÊNCIA DO TEMA 917 DO STF. PRECEDENTES DESTA CORTE EM CASOS ANÁLOGOS. 3. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE RECEITAS. SITUAÇÃO QUE ACARRETA, NO MÁXIMO, INEFICÁCIA, MAS NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. DEMANDA JULGADA IMPROCEDENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente. Norma de caráter geral e abstrato. Ausência de invasão da reserva da administração. Precedentes do STF.” (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2247597-73.2025.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, j. 10/12/2025)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Socorro – Lei nº 4.900, de 16 de maio de 2025, de iniciativa parlamentar – Programa "Bairro Sustentável" – Alegação de ofensa aos arts. 5º da Constituição Estadual, 2º e 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal – Parcial procedência. Norma municipal que institui programa voltado à zeladoria, revitalização e sustentabilidade urbana por meio da cooperação entre Poder Público, iniciativa privada e comunidade local. Inexistência de vício formal de iniciativa. Matéria de política pública intersetorial (meio ambiente, urbanismo, lazer, cultura e turismo) não inserida no rol taxativo de competência privativa do Chefe do Executivo (art. 24, § 2º, CE; art. 61, § 1º, CF). Norma em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da ONU - Incidência do Tema 917 da repercussão geral do STF. **Constitucionalidade dos dispositivos que traçam diretrizes e metas gerais de sustentabilidade, preservação ambiental e participação comunitária. Inconstitucionalidade, contudo, do art. 3º da lei, por invasão na esfera de organização administrativa e imposição de obrigação concreta ao Executivo**, ao determinar a criação e composição de Comitê Gestor, afrontando os arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual. Ação direta parcialmente procedente, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.900/2025, do Município de Socorro.” (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2247573-45.2025.8.26.0000, Rel. Des. Vico Mañas, j. 19/11/2025, sem grifos no original)

No caso em exame, a proposta limita-se a instituir campanha permanente e a fixar diretrizes voltadas à promoção da doação de sangue animal, à conscientização da população e ao fortalecimento da rede de atendimento veterinário, sem determinar a criação de órgãos, cargos ou estrutura administrativa específica, podendo sua execução



ser disciplinada pelo Poder Executivo mediante regulamentação, conforme critérios de conveniência e oportunidade.

A corroborar a viabilidade da iniciativa parlamentar para instituição de programas voltados para a proteção animal, o precedente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **CRIAÇÃO DA CAMPANHA "ALMA PET" – DOAÇÃO DE SANGUE ANIMAL. NORMA QUE NÃO INVADE A COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO.** INTELIGÊNCIA DO TEMA Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 14.737, de 16 de dezembro de 2024, do Município de São José do Rio Preto, que institui a campanha "Alma Pet" – doação de sangue animal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Cinge-se a controvérsia à aferição da constitucionalidade da lei tendo como parâmetro os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a divisão de competência e a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que o ato normativo não impõe obrigações ao Executivo e não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município. Hipótese, ademais, em que a ausência de previsão orçamentária determina apenas a inexequibilidade da lei no exercício financeiro em que foi promulgada. Inteligência dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos XI e XIX, da Constituição do Estado e da tese firmada pela Suprema Corte para o Tema nº 917. Exame da jurisprudência. IV. DISPOSITIVO 4. Improcedência.”
(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2059867-16.2025.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 15/10/2025, sem destaques no original)

“Ementa: 1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Jundiaí em face da **Lei Municipal nº 10.304, de 7 de fevereiro de 2025, que "institui o Programa de Atendimento Médico Veterinário Hospitalar Gratuito, para cães e gatos de rua ou sob tutoria de famílias de baixa renda".** 2. **Mera instituição de política geral e abstrata, sem predeterminação de providências específicas de concretização.** Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade. Recente precedente deste C. Órgão Especial. 3. Ação direta julgada improcedente, revogada a liminar.”
(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2106139-68.2025.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 26/11/2025, sem destaques no original)

Dessa forma, desde que mantido o caráter meramente diretivo e programático da norma, sem ingerência na organização administrativa ou imposição de providências concretas ao Executivo, não se verifica afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Saliente-se, ainda, que deverão ser realizadas duas audiências públicas conforme dispõe o art. 41, VIII, da Lei Orgânica Municipal.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Todavia, a fim de adequar a propositura à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98 e afastar eventuais vícios de iniciativa, apresenta-se Substitutivo com o objetivo de ajustar a redação do projeto, com supressão de dispositivos que implicariam ingerência na esfera administrativa do Poder Executivo, notadamente aqueles relativos à imposição de obrigações concretas de execução de políticas públicas, criação de cadastro de doadores, celebração de convênios e fixação de prazo para regulamentação da norma, preservando-se, assim, o caráter programático da proposta, em respeito ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue.**

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.392/2025

Institui a Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário, destinada à manutenção de bancos de sangue veterinários e atendimentos nos Hospitais Veterinários Públicos do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituída a Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário, destinada ao incentivo e fortalecimento de bancos de sangue veterinários, públicos e privados, e ao apoio aos atendimentos nos Hospitais Veterinários Públicos.

Parágrafo único. A execução da Campanha de que trata o “**caput**” deverá envolver ações conjuntas entre o Poder Público, unidades de atenção veterinária e organizações da sociedade civil voltadas à proteção e bem-estar animal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Art. 2º São diretrizes da Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário:

- I - promoção da doação segura e voluntária de sangue animal, especialmente por meio da instalação e manutenção de bancos de sangue veterinários, preferencialmente em hospitais veterinários públicos municipais;
- II - divulgação ampla da campanha de conscientização por meio de ações de comunicação e educação voltadas aos tutores de animais domésticos, observados os meios e instrumentos definidos pelo Poder Executivo;
- III – estímulo à formação de parcerias com hospitais veterinários públicos e privados, clínicas veterinárias, universidades e organizações da sociedade civil, para o fortalecimento e expansão dos bancos de sangue animal, sejam públicos ou privados;
- IV - capacitação continuada de profissionais de saúde veterinária, visando à correta triagem de doadores, à segurança dos procedimentos e ao manuseio adequado de hemocomponentes.

§ 1º A doação de sangue animal somente poderá ser realizada mediante autorização expressa do tutor ou responsável legal pelo animal, mediante assinatura de termo de consentimento informado, no qual constem as condições do procedimento, os riscos, a frequência permitida e as garantias de acompanhamento veterinário dos animais domésticos.

§ 2º Fica vedada qualquer prática que configure maus-tratos, exploração ou uso indevido de animais no âmbito da Campanha Permanente de Doação de Sangue Animal — Pet Solidário, devendo os procedimentos de triagem, coleta e pós-doenção serem realizados sob supervisão veterinária e com observância das normas de bem-estar animal.

§ 3º As unidades responsáveis pela coleta de sangue deverão garantir aos tutores informações claras, completas e precisas sobre o procedimento de doação, incluindo suas finalidades, condições de realização, possíveis riscos, intervalos recomendados entre as doações e cuidados necessários ao animal doador antes e após o procedimento.

Art. 3º A Campanha Permanente de Doação de Sangue para Animais Domésticos — Pet Solidário tem como objetivos:

- I - assegurar o estoque regular e seguro de sangue animal para atendimento de urgências e emergências veterinárias;
- II - conscientizar a população e os tutores de animais domésticos sobre a importância da doação segura de sangue animal como ato de solidariedade e saúde pública;
- III - garantir a segurança sanitária dos processos de coleta, armazenamento e transfusão de sangue animal;



IV - promover a integração entre os hospitais veterinários públicos e os bancos de sangue de animais domésticos, públicos e privados;

V – promover a cooperação com universidades, organizações da sociedade civil, instituições de proteção animal voltada à capacitação técnica para coleta de sangue dos animais domésticos;

VI - fornecer informações transparentes e públicas de acompanhamento dos estoques de banco de sangue animal, público e privado, no Município de São Paulo.

Art. 4º A execução das ações previstas nesta Lei deverá observar as normas técnicas e sanitárias expedidas pelos órgãos competentes de vigilância sanitária e medicina veterinária, inclusive quanto à triagem de doadores, coleta, armazenamento e transfusão de sangue animal.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa